Mitteilung 201

Mitteilung der Kommission - TRIS/(2026) 1947

Richtlinie (EU) 2015/1535

Notifizierung: 2026/0294/ES

Weiterverbreitung der Antwort des notifizierenden Mitgliedstaates (Spain) auf eine Bitte um zusätzliche Informationen (INFOSUP) von European Commission.

MSG: 20261947.DE

1. MSG 201 IND 2026 0294 ES DE 15-09-2026 16-07-2026 ES ANSWER 15-09-2026

2. Spain

3A. Ministerio de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación
DG Coordinación del Mercado Interior y Otras Políticas Comunitarias
SG Asuntos Industriales, Energéticos, de Transportes y Comunicaciones, y de Medio Ambiente
d83-189@maec.es

3B. Subdirección General de Normativa, Atención a la Ciudadanía y Publicaciones
Secretaria General Técnica
Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030
Paseo del Prado, 18-20, 28014 Madrid
E-mail sgnap@dsca.gob.es

4. 2026/0294/ES - SERV - Dienste der Informationsgesellschaft

5.

6. VON DER GENERALDIREKTION FÜR VERBRAUCHERANGELEGENHEITEN BEZÜGLICH DES ANTRAGS AUF ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN, DEN DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION IM RAHMEN DER TRIS-NOTIFIZIERUNG DES GESETZENTWURFS ÜBER NACHHALTIGEN VERBRAUCH EINGEREICHT HAT

Im Rahmen des mit der Richtlinie (EU) 2015/1535 eingeführten Notifizierungsverfahrens haben die spanischen Behörden der Europäischen Kommission (Notifizierung 2026/294/ES) am 12. Juni 2026 den „Vorläufigen Entwurf eines Gesetzes über nachhaltigen Verbrauch“ (im Folgenden APL) notifiziert.
Nach dieser Notifizierung erhielt die Generaldirektion Verbraucherangelegenheiten am 3. Juli 2026 ein Schreiben der Europäischen Kommission, in dem um weitere Informationen (Notifizierung 2026/294/ES) zur APL gebeten wurde.

Entsprechend werden im Folgenden die in der Notifizierung 2026/294/ES angeforderten zusätzlichen Angaben übermittelt:

Verbraucherschutz

„Angst“-Werbung

Vor dem Hintergrund des Grundsatzes der vollständigen Harmonisierung der UGP-Richtlinie möchte die Kommission klarstellen, ob die Unlauterkeit der Werbeaussagen, die den neuen Anforderungen gemäß Artikel 27 Absatz 2, zweiter

Unterabsatz, in Bezug auf die mit solchen Erklärungen vorzulegenden zusätzlichen Informationen nicht entsprechen, weiterhin im Einzelfall gemäß den Artikeln 5 bis 9 der UGP-Richtlinie bewertet würde (d. h. auch die wahrscheinlichen Auswirkungen der Geschäftspraxis auf das wirtschaftliche Verhalten des Durchschnittsverbrauchers bewertet).

Obwohl die vorgeschlagenen neuen Vorschriften für kommerzielle Kommunikation, bei denen die Darstellung eines Risikos oder einer Gefahr als Hauptmittel der kommerziellen Überzeugungsarbeit dient, aus Gründen der rechtlichen Kohärenz in die Rechtsvorschriften über unlautere Geschäftspraktiken aufgenommen werden, liegt der Zweck dieser Maßnahme nicht in der Begründung oder im Anwendungsbereich der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken (UCPD). Es ist zu beachten, dass das Gesetz 3/1991 vom 10. Januar 1991 über unlauteren Wettbewerb kein Gesetz zur Umsetzung der UCPD ist, sondern zahlreiche zusätzliche Bestimmungen enthält.

Dieser Verordnungsvorschlag spiegelt die rechtmäßige Ausübung der den Mitgliedstaaten übertragenen Befugnisse zum Schutz der öffentlichen Gesundheit und zur Wahrung der Grundrechte des Einzelnen wider – Bereiche, in denen das Recht der Europäischen Union den nationalen Behörden einen weiten Ermessensspielraum einräumt. Insbesondere weist Artikel 168 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union den Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Festlegung ihrer Gesundheitspolitik und für den Erlass der Maßnahmen zu, die erforderlich sind, um ein hohes Schutzniveau für die menschliche Gesundheit zu gewährleisten. Artikel 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union proklamiert andererseits die Unantastbarkeit der Menschenwürde als Grundwert der Europäischen Rechtsordnung. Aus dieser Perspektive kann der systematische Einsatz von Werbebotschaften, die auf Angst, Unbehagen oder der Ausnutzung von Unbehagen als primärem Mechanismus der kommerziellen Überzeugungsarbeit beruhen, negative Auswirkungen auf das psychische Wohlbefinden der Menschen und auf die normale Ausübung ihrer individuellen Autonomie haben, besonders wenn solche Techniken auf Gruppen von größerer Verletzlichkeit ausgerichtet sind oder bei diesen besonders intensiv eingesetzt werden; daher ist es notwendig, solche Botschaften in einen Kontext zu stellen, damit die Menschen die Botschaften, die sie erhalten, objektiv beurteilen können.

In diesem Zusammenhang zielt die Verordnung nicht darauf ab, die unternehmerische Freiheit einzuschränken oder die Verbreitung kommerzieller Mitteilungen aufgrund ihres wirtschaftlichen Inhalts oder der Merkmale der beworbenen Waren oder Dienstleistungen zu beschränken, sondern vielmehr darauf, verhältnismäßige Grenzen für den Einsatz bestimmter Überredungstechniken festzulegen, deren Intensität mit dem Schutz der Menschenwürde, der psychischen Gesundheit und der freien Entfaltung der Persönlichkeit unvereinbar sein könnte. Die Maßnahme stellt daher eine legitime Ausübung staatlicher Befugnisse zum Schutz allgemeiner Interessen von besonderer verfassungsrechtlicher und europäischer Bedeutung dar, unter uneingeschränkter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, da sie sich auf Werbepraktiken beschränkt, welche die Angst als wesentliches Element der kommerziellen Werbung ausnutzen; zusätzliche Informationen müssen bereitgestellt werden, damit die Öffentlichkeit das Risiko angemessen beurteilen kann.

„Shrinkflation“ (reale Preiserhöhung durch Verringerung der Menge)

Die Kommissionsdienststellen ersuchen die spanischen Behörden um Klarstellung, ob sie diese Maßnahmen nur auf Verkäufe in physischen Geschäften anwenden werden (vorbehaltlich des Artikels 5 der Richtlinie über die Rechte der Verbraucher und der Mindestharmonisierung) oder ob sie auch Verkäufe im Fernabsatz (online) und außerhalb von Geschäftsräumen abdecken, die Artikel 6 der Richtlinie über die Rechte der Verbraucher unterliegen. Im letzteren Fall bitten die Dienststellen der Kommission die spanischen Behörden, zu erläutern, ob diese zusätzlichen Informationspflichten im Einklang mit der Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG oder der Richtlinie 2000/31/EG über den elektronischen Geschäftsverkehr gemäß Artikel 6 Absatz 8 der Verbraucherrechte-Richtlinie auferlegt werden.

Die Artikel 5 und 6 der Richtlinie für Verbraucherrechte werden in Artikel 60 (vorvertragliche Informationen bei klassischen Verkäufen) bzw. Artikel 97 (vorvertragliche Informationen bei Fernabsatzverträgen und außerhalb von Geschäftsräumen geschlossenen Verträgen) umgesetzt. Diese Neufassung des Allgemeinen Gesetzes zum Schutz der Verbraucher und Nutzer (im Folgenden „TRLGDCU“) wurde durch das Königliche Gesetzesdekret 1/2007 vom 16. November 2007 umgesetzt.
Artikel 20 des TRLGDCU bezieht sich seinerseits auf die erforderlichen Angaben im kommerziellen Angebot von Waren und Dienstleistungen.

Vor diesem Hintergrund ist zu beachten, dass die Verpflichtungen im Zusammenhang mit der „Shrinkflation“ für das gesamte am Verkaufsort angebotene Warensortiment gelten und sich auf die bereitzustellenden Informationen sowie auf die Geschäftspraktiken auswirken, die – in einer den verwendeten Kommunikationsmitteln angemessenen Weise – Angaben zu den Merkmalen der Waren oder Dienstleistungen und deren Preis enthalten, die es dem Verbraucher oder Nutzer ermöglichen, eine Entscheidung über den Vertrag zu treffen, sofern sich diese nicht eindeutig aus dem Kontext ableiten lässt.
Folglich würde dieser neue Vorschlag für zusätzliche Verbraucherinformationen sowohl für Verträge gelten, die in Ladengeschäften geschlossen werden, als auch für Fernabsatzverträge und Verträge, die außerhalb von Geschäftsräumen geschlossen werden.
In Bezug auf den Online-Handel findet die vorgeschlagene Verordnung ihre Grundlage in der Notwendigkeit, die Transparenz im elektronischen Handel zu stärken und sicherzustellen, dass die Verbraucher im digitalen Umfeld umfassend informierte Kaufentscheidungen treffen können. Im Gegensatz zu Verträgen, die im persönlichen Kontakt geschlossen werden, kann der Verbraucher bei Verkäufen über Dienste der Informationsgesellschaft die materiellen Eigenschaften des Produkts nicht unmittelbar beurteilen und muss sich im Wesentlichen auf die Informationen verlassen, die der Unternehmer über die elektronische Schnittstelle zur Verfügung stellt. In diesem Zusammenhang kann die Verringerung des Inhalts oder der Menge eines Erzeugnisses unter Beibehaltung einer im Wesentlichen identischen Aufmachung es den Verbrauchern erschweren, einen für ihre wirtschaftliche Entscheidung objektiv relevanten Faktor richtig wahrzunehmen. Die Verpflichtung, klare und deutlich hervorgehobene Informationen über diese Verringerung bereitzustellen, ist daher eine Maßnahme, die darauf abzielt, eine dem elektronischen Handel innewohnende Informationsasymmetrie zu beheben und damit das Vertrauen der Verbraucher in diesen Vertriebskanal zu stärken. Dies steht im Einklang mit den in der Richtlinie 2000/31/EG über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft festgelegten Zielen.
Darüber hinaus steht die Maßnahme im Einklang mit dem durch die Richtlinie 2000/31/EG geschaffenen Rahmen, deren Artikel 5 und 10 eine Transparenzregelung für Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft festlegen, indem sie Informationspflichten auferlegen, die darauf abzielen, ein transparentes Funktionieren des digitalen Marktes zu gewährleisten. Der Verordnungsvorschlag schränkt weder die unternehmerische Freiheit ein noch knüpft er die Vermarktung von Produkten mit reduziertem Inhalt an bestimmte Bedingungen; ebenso wenig führt er Beschränkungen hinsichtlich der Preisgestaltung oder der Eigenschaften der angebotenen Waren ein. Er fordert nur, dass alle objektiven Umstände, die voraussichtlich einen wesentlichen Einfluss auf die Kaufentscheidung haben, vor Abschluss des elektronischen Vertrags klar und deutlich mitgeteilt werden müssen; dies stellt eine angemessene, notwendige und verhältnismäßige Maßnahme dar, um ein hohes Maß an Verbraucherschutz zu gewährleisten und die Transparenz im elektronischen Handel zu verbessern, ohne dabei das normale Funktionieren des Binnenmarkts zu beeinträchtigen.
Praxis dynamischer Preise. Vor dem Hintergrund des Grundsatzes der vollständigen Harmonisierung im Rahmen der UGP-Richtlinie fordern die Dienststellen der Kommission die spanischen Behörden auf, klarzustellen, ob das Hauptziel dieser Bestimmungen der Schutz der Verbraucher vor irreführender Vermarktung ist, und wenn dies der Fall ist, ob die Unlauterkeit solcher Praktiken weiterhin von Fall zu Fall zu beurteilen ist.

Obwohl die vorgeschlagenen neuen Vorschriften für kommerzielle Kommunikation, bei denen die Darstellung eines Risikos oder einer Gefahr als Hauptmittel der kommerziellen Überzeugungsarbeit dient, aus Gründen der rechtlichen Kohärenz in die Rechtsvorschriften über unlautere Geschäftspraktiken aufgenommen werden, liegt der Zweck dieser Maßnahme nicht in der Begründung oder im Anwendungsbereich der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken (UCPD). Es ist zu beachten, dass das Gesetz 3/1991 vom 10. Januar 1991 über unlauteren Wettbewerb kein Gesetz zur Umsetzung der UCPD ist, sondern zahlreiche zusätzliche Bestimmungen enthält.
Diese Verordnung dient dem Ziel, die Transparenz und Integrität der Funktionsweise digitaler Märkte zu gewährleisten, indem sie spezifische Informationspflichten in Bezug auf automatisierte Preisbildungssysteme im elektronischen Handel festlegt. Der Einsatz algorithmischer Mechanismen, die in der Lage sind, den Preis einer bestimmten Ware oder Dienstleistung auf der Grundlage mehrerer Variablen kontinuierlich anzupassen, ist ein Merkmal der digitalen Wirtschaft, das zu einer strukturellen Informationsasymmetrie zwischen Wirtschaftsteilnehmern und Marktnutzern führt. Diese Asymmetrie ergibt sich nicht aus dem letztendlich angebotenen Preis – dessen Festlegung im Rahmen der unternehmerischen Freiheit weiterhin im Ermessen des Unternehmers liegt –, sondern vielmehr aus der dem System innewohnenden Undurchsichtigkeit seiner Funktionsweise. Es ist dem Empfänger nicht bewusst, dass der angebotene Preis ein automatisierter Prozess mit ständigen Schwankungen ist, und es fehlen ausreichende Informationen, um den

wirtschaftlichen Kontext zu verstehen, in dem die Käufer ihre Entscheidung treffen. In diesem Zusammenhang zielt die Verordnung darauf ab, die Transparenz auf den digitalen Märkten und das Vertrauen in Dienste der Informationsgesellschaft zu stärken, indem sie verhältnismäßige Offenlegungspflichten hinsichtlich der Funktionsweise dynamischer Preissysteme vorschreibt.
Die Maßnahme steht im Einklang mit der Entwicklung des Unionsrechts hin zu immer höheren Anforderungen an die Transparenz bei der Funktionsweise digitaler Umgebungen und algorithmischer Systeme, welche die wirtschaftlichen Entscheidungen der Nutzer beeinflussen. Insbesondere führt die Richtlinie 2000/31/EG eine Transparenzregelung für Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft ein, die auf Informationspflichten basiert und darauf abzielt, ein offenes und zuverlässiges Funktionieren des elektronischen Handels zu gewährleisten – ein Ziel, das in der Folge durch europäische Verordnungen über digitale Dienste und künstliche Intelligenz bekräftigt wurde. Die Verpflichtung zur Bereitstellung von Informationen über die Nutzung dynamischer Preissysteme sowie über die objektiven Parameter, die ihre Entwicklung im Laufe der Zeit bestimmen, stellt eine geeignete, notwendige und verhältnismäßige Maßnahme dar, um die Transparenz auf dem digitalen Markt zu gewährleisten, ohne die Preisfestsetzungsfreiheit der Unternehmen einzuschränken, das Funktionieren der Wettbewerbsmechanismen zu stören oder den Einsatz algorithmischer Preisgestaltungsinstrumente einzuschränken.

Die Dienststellen der Kommission ersuchen die spanischen Behörden um Klarstellung, ob die Vorschriften für Luftverkehrsdienste gelten, und, falls dies der Fall ist, inwiefern sie mit den Bestimmungen zur Preisgestaltungsfreiheit und zur Preistransparenz gemäß den Artikeln 22 und 23 der Luftverkehrsdienste-VO vereinbar sind.

Im Allgemeinen ist der Preiswettbewerb der Eckpfeiler des freien und unverfälschten Wettbewerbs im EU-Binnenmarkt. Die Preispolitik bildet die Grundlage dafür und ist als Geschäftsgeheimnis zu wahren. Inwiefern entspricht die Verpflichtung – die vermutlich für alle Betreiber und etwaige Vermittler gelten würde –, sowohl den Mindest- als auch den Höchstpreis sowie die vollständige Entwicklung über die Zeit zu veröffentlichen, dieser Anforderung?

Die vorgeschlagene Verordnung ist voll und ganz mit den Artikeln 22 und 23 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 vereinbar, da sie die Freiheit der Luftfahrtunternehmen, ihre Flugpreise festzulegen, ihre Preise zu ändern oder dynamische Preissysteme anzuwenden, nicht einschränkt. Insbesondere sieht die Maßnahme weder Höchst- noch Mindestpreise vor, legt keine Bedingungen für die bei der Festlegung dieser Preise herangezogenen wirtschaftlichen Kriterien fest und schränkt auch nicht den Einsatz algorithmischer Instrumente oder Techniken des Leistungsmanagements (Yield Management) ein, deren Nutzung im Luftverkehrssektor eine gängige Praxis darstellt. Es soll nur die Transparenz der Informationen verbessert werden, die den Nutzern über solche Systeme zur Verfügung steht, wenn Dienste vermarktet werden, die sich auf denselben Flug oder dieselbe Dienstleistung zu einem bestimmten Zeitpunkt beziehen. So soll die Kaufentscheidung in voller Kenntnis der Umstände getroffen werden, die sich auf die Entwicklung des angebotenen Preises auswirken.
Darüber hinaus stellt die Maßnahme eine logische Weiterführung des in Artikel 23 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 verankerten Transparenzziels dar, wonach Flugpreise so veröffentlicht werden müssen, dass die Fluggäste den geltenden Preis und die verschiedenen Preisbestandteile klar nachvollziehen können. Der zunehmende Einsatz automatisierter dynamischer Preisbildungssysteme hat die Undurchsichtigkeit des Tarifbildungsprozesses erheblich verstärkt und zu einer Informationsasymmetrie geführt, welche die effektive Vergleichbarkeit von Angeboten sowie die Ausübung einer freien und informierten Wahl erschwert. In diesem Zusammenhang ändert die Verpflichtung zur Bereitstellung von Informationen über die Nutzung dynamischer Preissysteme und über die Preisspanne, die während des Vermarktungszeitraums für dieselbe Dienstleistung gilt, nichts an der in Artikel 22 der Verordnung festgelegten Regelung der freien Preisbildung. Sie stärkt vielmehr den Grundsatz der Transparenz, der Artikel 23 der Verordnung zugrunde liegt, durch eine verhältnismäßige, nicht diskriminierende Maßnahme, die darauf abzielt, das effiziente und wettbewerbsorientierte Funktionieren des Luftverkehrsmarkts zum Besten aller Nutzer zu verbessern.

Die Dienststellen der Kommission würden auch eine Klarstellung zu Artikel 97 (vorvertragliche Informationen über Fernabsatzverträge und außerhalb von Geschäftsräumen geschlossene Verträge) des geänderten Allgemeinen Gesetzes

zum Schutz von Verbrauchern und Nutzern begrüßen. Die Dienststellen der Kommission gehen davon aus, dass Artikel 97 des Gesetzes die vorvertraglichen Informationspflichten gemäß Artikel 6 der Verbraucherrechterichtlinie umfasst. Die Dienststellen der Kommission fassen es so auf, dass das Ziel dieser Bestimmung darin besteht, die Verbraucher zu „warnen“, wenn der Preis mittels eines dynamischen oder personalisierten Preissystems auf der Grundlage automatisierter Entscheidungsfindung festgelegt wurde.

Artikel 97 Absatz 1 Buchstabe f des TRLGDCU, der sich mit vorvertraglichen Informationen bei Fernabsatzverträgen und außerhalb von Geschäftsräumen geschlossenen Verträgen befasst, enthält eine Bestimmung, wonach Verbraucher darüber informiert werden müssen, dass der Preis durch ein dynamisches oder personalisiertes Preissystem bestimmt wurde. Artikel 97 Absatz 1 Buchstabe f hat jedoch einen weiter gefassten Anwendungsbereich als die bloße Bereitstellung von Informationen, da er unter anderem vorsieht, dass die Parameter nicht diskriminierend sein dürfen, dass eine Verpflichtung zur Bereitstellung von Informationen über die Preisspanne besteht; dass das Unternehmen verpflichtet ist, Aufzeichnungen über die Preisspannen drei Jahre lang aufzubewahren, und dass ein Verstoß zur Rückerstattung der gezahlten Beträge führt usw., obwohl diese Bestimmungen im Interesse der Kohärenz des Regelwerks in diesen Artikel aufgenommen wurden.

Die Dienststellen der Kommission möchten den Zweck und den Zusammenhang zwischen den folgenden beiden Bestimmungen in Artikel 97 Buchstabe f (kursiv gedruckt, Zitat aus dem Gesetzentwurf) klarstellen: Es muss angegeben werden, dass der Preis mittels eines dynamischen oder personalisierten Preissystems auf der Grundlage automatisierter Entscheidungsfindung festgelegt wurde, das während des gesamten Kaufprozesses unverändert bleiben muss, und schließlich auch, welche Parameter bei der Festlegung dieses Preises berücksichtigt wurden;
Sobald der Kaufprozess begonnen hat, kann zu keinem Zeitpunkt eine Preisänderung für diesen Kauf vorgenommen werden.

Was den ersten Absatz betrifft, so soll sichergestellt werden, dass der angegebene Preis der Endpreis ist, den der Verbraucher zu zahlen hat, und dass dieser Preis ab dem Zeitpunkt, zu dem der Verbraucher den Kaufvorgang einleitet, unverändert bleibt. Damit soll verhindert werden, dass Verbraucher den Kauf einer Ware oder Dienstleistung einleiten und bei der Bezahlung feststellen müssen, dass sich der Preis erheblich erhöht hat.
Im zweiten Absatz wird erneut betont, dass der Preis nicht geändert werden darf, womit der beabsichtigte Zweck des Wortlauts bestätigt wird.

Darüber hinaus möchten die Dienststellen der Kommission wissen, ob die Bestimmungen von Artikel 97 Buchstabe f ausschließlich Produkte oder Dienstleistungen des Finanzsektors betreffen oder ob sie allgemeiner auf alle Verträge über Waren und Dienstleistungen Anwendung finden.

Die Bestimmungen von Artikel 97 Buchstabe f der TRLGDCU würden für alle Sektoren gelten. Für den Finanzsektor wurde jedoch im Einklang mit der Terminologie der Richtlinie (EU) 2023/2225 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Oktober 2023 über Verbraucherkreditverträge der Begriff „Datenquellen“ anstelle von „Parametern“ verwendet.

Abschließend möchten die Dienststellen der Kommission wissen, welche Ziele mit den in Artikel 97 Buchstabe f festgelegten Anforderungen verfolgt werden.

Die Dienststellen der Kommission möchten verstehen, ob diese Bestimmungen zusätzliche verbindliche vorvertragliche Informationspflichten darstellen, da die Anforderungen an die Verbraucherinformation in Verbraucherverträgen für Fernabsatzverträge und außerhalb von Geschäftsräumen geschlossene Verträge, wie oben erläutert, in Artikel 6 der Verbraucherrechterichtlinie geregelt sind. Falls ja, bitten die Dienststellen der Kommission die spanischen Behörden, zu

erläutern, ob diese zusätzlichen Informationspflichten im Einklang mit der Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG oder der Richtlinie 2000/31/EG über den elektronischen Geschäftsverkehr gemäß Artikel 6 Absatz 8 der Verbraucherrechterichtlinie auferlegt werden.

Die vorgeschlagene Verordnung zielt nicht darauf ab, Preisbildungsmechanismen zu regulieren, den Einsatz dynamischer Preisbildungssysteme einzuschränken oder die unternehmerische Freiheit bei der Entwicklung von Geschäftsstrategien auf der Grundlage algorithmischer Instrumente zu beschränken. Ihr Zweck beschränkt sich ausschließlich darauf, die Transparenz der bereitgestellten Informationen zum elektronischen Vertragsabschluss zu gewährleisten, wenn der angebotene Preis mithilfe automatisierter dynamischer Preisanpassungssysteme ermittelt wurde. Folglich beeinträchtigt die Maßnahme nicht die Freiheit der Wirtschaftsteilnehmer, die Preise für ihre Waren oder Dienstleistungen festzulegen, diese Preise jederzeit zu ändern oder dynamische Preismodelle zu verwenden, sondern sie begründet eine Transparenzpflicht für einen objektiven Aspekt des elektronischen Verfahrens zum Vertragsabschluss, der für das reibungslose Funktionieren der digitalen Märkte relevant ist.
Dieses Ziel wird durch die der Richtlinie 2000/31/EG zugrunde liegenden Grundsätze untermauert, deren Artikel 5 und 10 – bei denen es sich nicht um eine erschöpfende Liste handelt – einen Rahmen schaffen, der die Transparenz der Dienste der Informationsgesellschaft gewährleisten soll, indem den Anbietern elektronischer Dienste Informationspflichten auferlegt werden. In ähnlicher Weise zielt Artikel 22 der Richtlinie 2006/123/EG darauf ab, sicherzustellen, dass Dienstleistungsempfänger über ausreichende Informationen verfügen, um fundierte Entscheidungen treffen zu können, und macht damit Transparenz zu einem wesentlichen Element für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts. Der Verordnungsvorschlag baut auf diesen Grundsätzen auf und berücksichtigt dabei die technologische Landschaft, die sich seit der Verabschiedung beider Richtlinien herausgebildet hat. Diese ist durch den weit verbreiteten Einsatz algorithmischer Systeme gekennzeichnet, die in der Lage sind, Preise automatisch auf der Grundlage zahlreicher Variablen anzupassen, die dem Nutzer verborgen bleiben. In diesem Zusammenhang stellt die Verpflichtung, Informationen über die Nutzung dieser Systeme und über die objektiven Parameter für deren Betrieb bereitzustellen, eine angemessene Maßnahme dar, um der dieser Art von Technologie innewohnenden Informationsasymmetrie entgegenzuwirken, ohne dabei die Freiheit der Unternehmen bei der Festlegung des Endpreises für Waren oder Dienstleistungen zu beeinträchtigen oder den wirtschaftlichen Kriterien, die bei der Preisgestaltung zugrunde gelegt werden, Einschränkungen aufzuerlegen.
Die Maßnahme entspricht auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da sie lediglich Transparenz hinsichtlich des Einsatzes von automatisierten Preisbestimmungssystemen verlangt. Es wird aber nicht gefordert, den verwendeten Algorithmus, die mathematischen Modelle, interne Gewichtungskriterien oder andere Informationen, die ein Geschäftsgeheimnis darstellen, offenzulegen. Die Informationspflicht bezieht sich ausschließlich auf objektive Aspekte des Vertragsabschlussprozesses, die es dem Nutzer ermöglichen, zu erkennen, dass der angegebene Preis Teil eines dynamischen Preissystems ist, und den wirtschaftlichen Kontext zu verstehen, in dem er oder sie die Entscheidung über den Vertragsabschluss trifft. Die Verordnung wahrt somit uneingeschränkt die unternehmerische Freiheit, die in Art. 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt ist, und steht im Einklang mit dem in Art. 52 Abs. 1 der Charta verankerten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da sie die am wenigsten restriktive Maßnahme darstellt, um das legitime Ziel der Stärkung der Transparenz und des Vertrauens in die digitalen Märkte zu erreichen.

Die Dienststellen der Kommission würden zudem eine Klarstellung zu Artikel 20 Buchstabe c (Erforderliche Angaben im Angebot von Waren und Dienstleistungen) des geänderten Allgemeinen Gesetzes zum Schutz von Verbrauchern und Nutzern begrüßen: Der Unternehmer hat Preisangaben in klarer und verständlicher Weise zu machen, wenn der Preis auf der Grundlage eines dynamischen Preissystems oder einer personalisierten Preisgestaltung, die auf automatisierten Entscheidungen beruht, festgelegt wurde.

Die Dienststellen der Kommission möchten klarstellen, ob die Informationen über die Verwendung eines dynamischen Preissystems eine zusätzliche vorvertragliche Informationspflicht für Fernabsatzverträge und außerhalb von Geschäftsräumen geschlossene Verträge darstellen, da die Anforderungen an die Verbraucherinformation für solche Verträge in Artikel 6 der Verbraucherrechterichtlinie geregelt sind.
Falls ja, bitten die Dienststellen der Kommission die spanischen Behörden, zu erläutern, ob diese zusätzlichen

Informationspflichten im Einklang mit der Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG oder der Richtlinie 2000/31/EG über den elektronischen Geschäftsverkehr gemäß Artikel 6 Absatz 8 der Verbraucherrechterichtlinie auferlegt werden.

Dies würde eine zusätzliche Informationspflicht darstellen, die sowohl für den Präsenzverkauf als auch für den Fernabsatz gilt, und es würden die im vorigen Punkt dargelegten Erläuterungen gelten.

Bestimmungen zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1799 zur Förderung der Reparatur von Waren: Artikel 2 Absatz 20 des Gesetzentwurfs ändert Artikel 127a des Allgemeinen Gesetzes zum Schutz von Verbrauchern und Nutzern in Bezug auf Reparatur und Kundendienst.

Art. 127a Abs. 5 lautet: 5. Es ist verboten, die Preise für Ersatzteile zu erhöhen, wenn sie für Reparaturen verwendet werden. […]
Könnten die spanischen Behörden genauer erläutern, was diese Verbotsregelung bedeutet und welchem Zweck sie dient?

Artikel 11 Absatz 4 des inzwischen aufgehobenen Allgemeinen Gesetzes 26/1984 vom 19. Juli 1984 zum Schutz von Verbrauchern und Nutzern enthielt bereits folgenden Wortlaut: „Es ist untersagt, die Preise für Ersatzteile bei deren Verwendung im Rahmen von Reparaturen zu erhöhen oder Arbeits-, Transport- oder Anfahrtskosten in Rechnung zu stellen, die über die geschätzten Durchschnittskosten der jeweiligen Branche hinausgehen; die einzelnen Posten müssen auf der Rechnung separat aufgeführt werden.“
Dieser Wortlaut wurde in Artikel 127a der TRLGDCU übernommen.
Der Wortlaut des Gesetzentwurfs behält die von den spanischen Verbrauchern seit 1984 erworbenen Rechte – wie in der Fassung von 2007 bestätigt – bei und passt sie gleichzeitig an die Anforderungen zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1799 über das Recht auf Reparatur an, ohne diese Rechte jedoch zurückzunehmen.
Damit soll sichergestellt werden, dass die Preise für Ersatzteile, wenn sie von einem unabhängigen Reparaturbetrieb verwendet werden, im Vergleich zu den veröffentlichten Preisen für dasselbe Teil nicht künstlich ansteigen.

Mit Artikel 3 des Gesetzentwurfs wird ein Kofinanzierungsmechanismus für die Kosten der Reparatur wie folgt eingeführt: (…)

Nach Auffassung der Dienststellen der Kommission legen diese Bestimmungen Maßnahmen zur Umsetzung der Verpflichtung der Mitgliedstaaten fest, gemäß der Richtlinie (EU) 2024/1799 die Reparatur zu fördern. In diesem Zusammenhang möchten die Dienststellen der Kommission um folgende Erläuterungen zu ihrer Funktionsweise bitten:

Wie kommt der Finanzierungsmechanismus gemäß Artikel 3 Absatz 2 zur Anwendung, wenn die Reparaturkosten weniger als 50 % des Verkaufspreises betragen?

Artikel 3 Absatz 2, dritter Absatz, des APL stellt eine Ausnahme von den in Artikel 3 Absatz 2, erster Absatz, Unterabsätzen (a), (b) und (c) festgelegten Vorschriften dar, die grundsätzlich gelten, sofern die in Artikel 3 Absatz 2, dritter Absatz, genannten außergewöhnlichen Umstände nicht vorliegen.
Mit anderen Worten: Grundsätzlich gilt, dass sich die Betreiber mit bestimmten Prozentsätzen des Reparaturpreises an den Reparaturkosten beteiligen, und zwar mit 20 %, 10 % und 5 % der Gesamtkosten.
In Ausnahmefällen, d. h. wenn die Reparaturkosten 50 % des Marktpreises der Ware oder des Preises, zu dem sie zuletzt vermarktet wurde, übersteigen, gilt dieser Preis als Grundlage für die Anwendung der vorgenannten Prozentsätze. Zweck dieser Ausnahme ist es, Beiträge zu verhindern, die in keinem Verhältnis zum Marktwert des Gegenstands stehen.

Sind die Reparaturbetriebe im Hinblick auf Artikel 3 Absatz 5 verpflichtet, den Verbrauchern das europäische Informationsformular für Reparaturen zur Verfügung zu stellen, wenn sie die Finanzierungsregelung in Anspruch nehmen

möchten?

In Artikel 3 Absatz 5 der APL ist festgelegt, dass Reparaturbetriebe nur dann verpflichtet sind, Verbrauchern das europäische Formular für Reparaturinformationen zur Verfügung zu stellen, wenn sie die Finanzierungsregelung in Anspruch nehmen möchten. Wenn sie diese nicht in Anspruch nehmen möchten, ist dies freiwillig.

In ihren einleitenden Bemerkungen zu dieser Anmeldung weisen die spanischen Behörden darauf hin, dass sich die Verbraucher, um in den Genuss der Finanzierungsregelung zu kommen, an eine Reparaturwerkstatt wenden müssen, die auf der Europäischen Online-Reparaturplattform registriert ist. Könnten die spanischen Behörden bestätigen, ob sich auch die vom Hersteller autorisierten Reparaturbetriebe auf der europäischen Online-Reparaturplattform registrieren können?
Alle Werkstätten – gleich, ob sie von einer bestimmten Marke zugelassen sind oder nicht – können sich im spanischen Bereich der Plattform registrieren, unabhängig von ihrer Beziehung zu den Herstellern.
Sofern die vom Hersteller zugelassenen Techniker als Reparaturbetriebe tätig sind und die in den spanischen Rechtsvorschriften festgelegten Anforderungen erfüllen, können sie registriert werden.

Bestimmung über den Weiterverkauf von Verträgen über die Lieferung von Waren oder Dienstleistungen an Verbraucher oder Endnutzer

Daher bitten die Dienststellen der Kommission die spanischen Behörden um Klarstellung, ob die vorgeschlagene Bestimmung zum „Weiterverkauf von Verträgen“ ausschließlich für den Weiterverkauf von Eintrittskarten für öffentliche Veranstaltungen und Freizeitaktivitäten gilt oder ob sie auch den Weiterverkauf anderer Waren und Dienstleistungen umfasst. Darüber hinaus bitten die Dienststellen der Kommission um Klarstellung, ob die vorgesehene Beschränkung des Weiterverkaufspreises nur für den Weiterverkauf durch Unternehmen (Geschäftsleute), d. h. nur im Rahmen von Geschäften zwischen Unternehmen und Verbrauchern, oder für jeden Weiterverkauf gilt.

Der Artikel betrifft den Weiterverkauf von Verträgen über die Bereitstellung von Waren oder Dienstleistungen an Verbraucher oder Endnutzer, wodurch der Anwendungsbereich der ursprünglich vorgeschlagenen Maßnahme hinsichtlich Weiterverkauf von Eintrittskarten für öffentliche Veranstaltungen ausgeweitet wird.
Die Maßnahme gilt ausschließlich für den Weiterverkauf von Eintrittskarten an Endverbraucher (B2C) und hat keine Auswirkungen auf Transaktionen zwischen Unternehmen (B2B).
Der Bericht über die Analyse der Auswirkungen von Rechtsvorschriften (MAIN) wird überprüft, um mögliche Unstimmigkeiten in dieser Hinsicht zu beseitigen.

Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft: Die spanischen Behörden werden gebeten, zu bestätigen, ob die Bestimmungen des notifizierten Entwurfs, insbesondere die Artikel 20 und 97, für Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft im Sinne der Richtlinie 2000/31/EG gelten sollen.

Die notifizierten Bestimmungen würden für Dienste der Informationsgesellschaft im Sinne der Richtlinie 2000/31/EG gelten, die für den elektronischen Erwerb von Waren oder Dienstleistungen durch Endverbraucher bestimmt sind.

Ob der notifizierte Entwurf für Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft mit Sitz im anderen Mitgliedstaaten als Spanien gelten würde;

Ja, sie würden für alle Anbieter gelten, die ihre kommerziellen Angebote an Verbraucher richten, die sich auf spanischem Staatsgebiet befinden.

Wenn ja, wie beabsichtigen die spanischen Behörden, die Anforderungen des Artikels 3 Absatz 4 der Richtlinie 2000/31/EG zu erfüllen, insbesondere im Hinblick auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs in der Rechtssache C-376/22?

Die vorgeschlagenen Maßnahmen stellen keine gemäß Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie 2000/31/EG erlassene Maßnahme dar, sondern eine allgemeine und abstrakte Regelung, die objektiv auf die Erbringung bestimmter Dienste der Informationsgesellschaft auf spanischem Hoheitsgebiet anwendbar ist. In diesem Zusammenhang wurde in der jüngsten Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union klargestellt, dass der in dieser Bestimmung vorgesehene Mechanismus nur für individualisierte Maßnahmen gilt, die sich auf einen bestimmten Dienst der Informationsgesellschaft beziehen, der von einem oder mehreren konkret identifizierbaren Betreibern erbracht wird. Er gilt nicht für allgemein geltende nationale Vorschriften, die objektive Verpflichtungen für eine bestimmte Gruppe von Dienstleistern festlegen. Dementsprechend stellen die im Gesetzentwurf enthaltenen Bestimmungen weder eine Ausnahme vom in Artikel 3 der Richtlinie 2000/31/EG festgelegten Herkunftslandprinzip dar, noch zielen sie darauf ab, die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen durch Einzelmaßnahmen einzuschränken, die sich gegen in anderen Mitgliedstaaten niedergelassene Betreiber richten. Folglich unterliegen sie nicht dem in Artikel 3 Absatz 4 dieser Richtlinie vorgesehenen besonderen Verfahren.
Maßnahmen im Zusammenhang mit der Transparenz bei der Anwendung dynamischer Preissysteme, mit Informationen über Preisnachlässe bei elektronisch verkauften Produkten oder mit der Nutzung bestimmter Techniken der kommerziellen Kommunikation dienen einem horizontalen Regulierungszweck. Er besteht darin, allgemeine Standards für die Transparenz und das Funktionieren digitaler Märkte festzulegen, ohne dabei auf einen bestimmten Dienstleister abzuzielen oder individuelle Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit aus einem anderen Mitgliedstaat aufzuerlegen. Ihre Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht ist daher vor dem Hintergrund der geltenden materiellen Harmonisierungsvorschriften und der Grundsätze der Erforderlichkeit, Verhältnismäßigkeit und Nichtdiskriminierung zu prüfen, nicht jedoch unter dem Gesichtspunkt der in Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie 2000/31/EG vorgesehenen Ausnahmeregelung, deren Auslegung durch den Gerichtshof diese Art von generellen und abstrakten Maßnahmen ausdrücklich aus ihrem Anwendungsbereich ausschließt.

Welche Verpflichtungen würden sich aus dem notifizierten Entwurf für die Dienste der Informationsgesellschaft ergeben?;

Die geltenden Pflichten und Haftungsregelungen würden weiterhin denen entsprechen, die in den bestehenden Rechtsvorschriften festgelegt sind, insbesondere in der Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (das Gesetz über digitale Dienste).
In diesem Sinne würden die Verpflichtungen, die sich aus dem APL ergeben, und die Verantwortung für ihre Einhaltung dem Betreiber obliegen, der die Dienstleistungen oder Produkte in Verkehr bringt.

Welches System würde zur Überwachung der Einhaltung und Durchsetzung der oben genannten Pflichten für die Dienste der Informationsgesellschaft eingesetzt, und insbesondere, ob Verstöße gegen diese Verpflichtungen zur Verhängung von Geldbußen oder anderen Sanktionen oder Strafen führen würden.

Im Hinblick auf jeden der geänderten Artikel entsprechen die Vorschriften zur Einhaltung und Durchsetzung denen, die im TRLGDCU selbst festgelegt sind. Titel IV, der die Befugnis zur Verhängung von Sanktionen regelt, legt die Vorschriften für Sanktionen bei solchen Verstößen fest.

Die Dienststellen der Kommission würden weitere Informationen darüber begrüßen, ob die Bestimmungen des notifizierten Entwurfs auch für Anbieter von Online-Vermittlungsdiensten gelten sollen, insbesondere, aber nicht ausschließlich, für Online-Plattformen im Sinne von Artikel 3 Buchstabe g der Verordnung (EU) 2022/2065.

Wie bereits erwähnt, ändern die vorgeschlagenen Maßnahmen nichts an der im Gesetz über digitale Dienste festgelegten Haftungsregelung und gelten nicht unmittelbar für Vermittlungsdienste oder Online-Plattformen, die unter die genannte Verordnung fallen.

Luftverkehr

Einführung einer Preisobergrenze in Notsituationen

Artikel 22 der Verordnung für Luftverkehrsdienste räumt den Fluggesellschaften das Recht ein, ihre Preise frei festzulegen, und sieht gemäß Artikel 16 Absatz 1 lediglich eine Ausnahme vor, nämlich eine Verpflichtung zum Dienst an der Öffentlichkeit.
Die spanischen Behörden werden gebeten, klarzustellen, wie die Einführung von Ex-ante-Vorschriften über eine Preisobergrenze für Flugpreise mit Artikel 22 und Artikel 16 der Luftverkehrsdienste-VO vereinbar ist.

Die zweite Zusatzbestimmung des APL, welche die Notifizierung von Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Luft- oder Schienenverkehr betrifft, sieht bereits vor, dass alle in den Rechtsvorschriften festgelegten Maßnahmen, welche die Preisgestaltungsfreiheit im Luft- oder Schienenverkehr beeinträchtigen könnten, den einschlägigen Vorschriften der Europäischen Union entsprechen müssen.
Insbesondere müssen alle Maßnahmen, die den Luft- oder Schienenverkehr betreffen, mit Artikel 21 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft in Einklang stehen.
Jedenfalls hat die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union festgestellt, dass wirtschaftliche Freiheiten Beschränkungen unterworfen werden können, die durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind, sofern diese Maßnahmen die Grundsätze der Erforderlichkeit, der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung respektieren (vgl. u. a. Urteile vom 14. Dezember 2004, Swedish Match, C-210/03; vom 12. Juni 2003, Schmidberger, C-112/00; und vom 22. Januar 2013, Sky Österreich, C-283/11). Der Gerichtshof hat zudem bekräftigt, dass im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung geprüft werden muss, ob die Maßnahme zur Erreichung des verfolgten legitimen Ziels geeignet ist und nicht über das unbedingt Notwendige hinausgeht.

Werbebeschränkungen, die auf Nachhaltigkeitsbedenken beruhen

Die Dienststellen der Kommission ersuchen die spanischen Behörden um Klarstellung hinsichtlich des Zusammenspiels zwischen „ReFuelEU Aviation“ und der Beschränkung der Werbung für „Verkehrsdienste, die ausschließlich mit fossilen Brennstoffen betrieben werden“, sowie darüber, ob diese Beschränkung auch für Luftverkehrsdienste gilt, die teilweise mit SAF im Kraftstoffgemisch oder auf einem bestimmten Flug ohne SAF-Kraftstoffgemisch durchgeführt werden. Zudem kann ein Luftfahrtunternehmen zum Zeitpunkt der Bekanntgabe des Flugdienstes möglicherweise noch nicht wissen, ob der Flug ausschließlich mit fossilen Brennstoffen oder teilweise mit SAF im Kraftstoffgemisch durchgeführt wird; für Zwischenhändler ist es noch unwahrscheinlicher, dass sie über diese Informationen verfügen.

Die Beschränkung der Werbung für Verkehrsdienstleistungen, die ausschließlich mit fossilen Brennstoffen betrieben werden, steht im Einklang mit den im Unionsrecht festgelegten Dekarbonisierungszielen für den Verkehrssektor und stellt eine flankierende Maßnahme dar, mit der die Wirksamkeit der europäischen Politik für die Energiewende verbessert werden soll. Insbesondere wird mit der Verordnung (EU) 2023/2405 (ReFuelEU Aviation) ein verbindlicher Rechtsrahmen geschaffen, der darauf abzielt, die schrittweise Ersetzung fossiler Kraftstoffe durch nachhaltige Flugkraftstoffe zu fördern, indem strengere Verpflichtungen auferlegt werden, solche Kraftstoffe beizumischen, mit dem Ziel, die Emissionen aus dem Luftverkehr zu verringern und Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, welche die Entwicklung nachhaltigerer Verkehrsträger begünstigen. Der Verordnungsvorschlag ändert diesen Rahmen nicht und führt auch keine zusätzlichen technischen Anforderungen für die Erbringung von Verkehrsdienstleistungen ein; vielmehr trägt er zur Erreichung seiner Ziele durch ein ergänzendes Instrument bei, das die kommerzielle Kommunikation auf Optionen ausrichtet, die mit dem vom europäischen Gesetzgeber festgelegten Dekarbonisierungskurs im Einklang stehen.

Folglich würde die vorgeschlagene Maßnahme für jene Dienstleistungen gelten, bei denen – sei es auch nur teilweise – keine Brennstoffe verwendet werden, die nicht fossilen Ursprungs sind.

Artikel 15 Absatz 1 der Luftverkehrsdienste-VO gewährt den Luftfahrtunternehmen die Freiheit, überall in der Union Dienstleistungen zu erbringen. Die Mitgliedstaaten können diese Freiheit in vier klar definierten Situationen beschränken,

von denen eine insbesondere Artikel 20 über Umweltmaßnahmen betrifft. Die Dienststellen der Kommission würden es begrüßen, wenn geklärt würde, ob die spanischen Behörden Beschränkungen der Werbung für Luftverkehrsdienste als Einschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs ansehen, und wenn ja, aus welchen Gründen. Und falls sie tatsächlich eine Einschränkung darstellen, worauf stützt sich diese rechtlich?

Die vorgeschlagene Verordnung stellt keine Einschränkung der durch Artikel 15 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 garantierten Freiheit zur Erbringung innergemeinschaftlicher Luftverkehrsdienste dar, da sie weder das Recht der Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft auf die Erbringung von Luftverkehrsdiensten beeinträchtigt noch den Marktzugang von der Einholung zusätzlicher Genehmigungen, Zulassungen oder der Erfüllung administrativer Anforderungen abhängig macht. Die Maßnahme führt keine Beschränkung ein in Bezug auf die Eröffnung von Strecken, die Häufigkeit der Dienste, die angebotene Kapazität, die Festlegung von Tarifen oder die Bedingungen für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten, wobei der Wesensgehalt der durch diese Verordnung anerkannten Dienstleistungsfreiheit in vollem Umfang gewahrt wird. Ihr Umfang beschränkt sich ausschließlich auf die Regulierung bestimmter kommerzieller Mitteilungen, die auf spanischem Hoheitsgebiet verbreitet werden, ohne dass dadurch der Rechtsrahmen für den Zugang zu oder die Ausübung von Luftverkehrstätigkeiten berührt wird.
Folglich verändert das Verbot bestimmter Werbeformen weder die Wettbewerbsbedingungen zwischen den Luftfahrtunternehmen noch schränkt es die Ausübung der unter die Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 fallenden wirtschaftlichen Tätigkeit ein; vielmehr regelt es einen dazu gehörigen Aspekt der kommerziellen Werbung für bestimmte Dienstleistungen zur Verfolgung von Zielen des Allgemeininteresses, die mit dem EU-Recht vereinbar sind. Die Tatsache, dass eine kommerzielle Mitteilung nicht gemäß den in den nationalen Rechtsvorschriften festgelegten Bedingungen verbreitet werden darf, steht weder der Erbringung der betreffenden Flugverkehrsdienstleistung entgegen, noch schränkt sie die Möglichkeit der Nutzer ein, eine solche Dienstleistung in Anspruch zu nehmen, noch ändert sie etwas an der durch Artikel 15 der Verordnung festgelegten Regelung des freien Marktzugangs. Die Maßnahme stellt daher keine Einschränkung des Rechts der Luftfahrtunternehmen auf die Durchführung von innergemeinschaftlichen Flugdiensten dar, sondern vielmehr eine Regelung der Bedingungen, unter denen bestimmte kommerzielle Mitteilungen verbreitet werden dürfen, die unter vollständiger Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und ohne Beeinträchtigung des Kerns der durch das Unionsrecht garantierten wirtschaftlichen Freiheiten erlassen wurde.

Vor diesem Hintergrund würden die Dienststellen der Kommission weitere Informationen darüber begrüßen, wie sich dies auf die Werbung für Hin- und Rückflüge auswirken würde, bei denen ein Flugabschnitt teilweise mit nicht-fossilen Energiequellen betrieben wird, der andere Flugabschnitt jedoch zu 100 % mit fossilen Brennstoffen.

Bei Dienstleistungen, die als Hin- und Rückflugtickets vermarktet werden, ist die Rechtsnatur jedes einzelnen Fluges, aus dem sich die Dienstleistung zusammensetzt, zu berücksichtigen, ungeachtet der Tatsache, dass beide gemeinsam im Rahmen eines einzigen Beförderungsvertrags vermarktet werden. Für die Zwecke der Anwendung des Werbeverbots stellt jede Teilstrecke des Fluges eine Verkehrsdienstleistung dar, die eigene energetische Merkmale aufweisen kann, je nachdem, welcher Brennstoff tatsächlich für den Dienst eingesetzt wird und ob es Alternativen gibt, die ganz oder teilweise mit nichtfossilen Energieträgern unter den in der APL festgelegten Bedingungen betrieben werden, . Folglich ändert die Tatsache, dass ein Teil der Strecke – sei es auch nur teilweise – mit nachhaltigen Kraftstoffen oder nicht-fossilen Energiequellen zurückgelegt wird, nichts an der rechtlichen Einstufung des verbleibenden Abschnitts, sofern dieser weiterhin ausschließlich mit fossilen Kraftstoffen betrieben wird.
Wenn ein Hin- und Rückflug daher aus einer Strecke besteht, die unter das Verbot fällt, und einer anderen, welche die Kriterien für dessen Anwendung nicht erfüllt, darf die kommerzielle Kommunikation die Dienstleistung als Ganzes nicht als ein einziges, einheitliches Angebot darstellen, das die in der Verordnung festgelegten Beschränkungen umgeht. In solchen Fällen darf der Betreiber die Dienstleistung nur dann bewerben, wenn in der Kommunikation klar und eindeutig zwischen den beiden Teilstrecken der Reise unterschieden wird und vermieden wird, dass der Reise als Ganzes Umweltmerkmale zugeschrieben werden, die ausschließlich von einer dieser Teilstrecken herrühren. Andernfalls würde die Nutzung eines Streckenabschnitts, der teilweise mit nichtfossilen Energiequellen angetrieben wird, zur Förderung einer Dienstleistung, die einen anderen Streckenabschnitt umfasst, der vollständig mit fossilen Brennstoffen angetrieben wird, den Zweck der Verordnung untergraben und man könnte ihre Anwendung durch die vertragliche Bündelung von Dienstleistungen mit unterschiedlichen Energieeigenschaften umgehen.

Die Dienststellen der Kommission fordern die spanischen Behörden zudem auf, darzulegen, wie durch diese Bestimmung eine Diskriminierung von Flughäfen vermieden werden kann, an denen Kraftstofflieferanten möglicherweise noch nicht in der Lage sind, SAF als Bestandteil der Kraftstoffmischung bereitzustellen, sowie eine Diskriminierung von Fluggesellschaften, die solche Flughäfen anfliegen. Man muss auch bedenken, dass weder die Flughäfen noch die Fluggesellschaften darüber entscheiden, welche Flughäfen von den Kraftstofflieferanten mit SAF beliefert werden.

Die vorgeschlagene Verordnung sieht keine unterschiedliche Behandlung von Flughäfen, Fluggesellschaften oder Strecken je nach ihrem geografischen Standort, dem Mitgliedstaat, in dem sie niedergelassen sind, oder dem Flughafen, von dem aus sie betrieben werden, vor, noch macht sie ihre Anwendung von der Verfügbarkeit nachhaltiger Flugkraftstoffe (SAF) auf einem bestimmten Flughafen abhängig. Das in der Verordnung verwendete Kriterium ist ausschließlich objektiv und funktional und berücksichtigt die energetischen Eigenschaften der Verkehrsdienstleistung, für die tatsächlich eine kommerzielle Werbung betrieben wird, sowie das Vorhandensein von Mobilitätsalternativen für dieselbe Strecke, die ganz oder teilweise mit nicht-fossilen Energiequellen betrieben werden. Folglich wird bei dieser Maßnahme weder zwischen Umständen unterschieden, die außerhalb der Kontrolle des Betreibers liegen, noch werden Unternehmen benachteiligt, die von Flughäfen aus operieren, an denen die Versorgung mit SAF noch nicht vollständig etabliert ist; vielmehr gilt für alle kommerziellen Verkehrswege, die sich in derselben objektiven Situation befinden, eine einheitliche Regelung.

Ebenso wenig werden durch die Regelung die Folgen, die sich aus Entscheidungen Dritter über die Versorgung mit nachhaltigen Kraftstoffen ergeben, auf Fluggesellschaften oder Flughafenbetreiber übertragen. In der Verordnung (EU) 2023/2405 selbst wird die Umsetzung nachhaltiger Flugkraftstoffe als schrittweiser Prozess gestaltet, dessen Durchführung unter anderem von den Verpflichtungen, denen die Kraftstoffanbieter unterliegen, und der Entwicklung der Produktions- und Vertriebskapazitäten in der gesamten Union abhängt. Die nationale Maßnahme ändert weder an dieser Zuständigkeitsverteilung, noch schafft sie den Fluggesellschaften zusätzliche Verpflichtungen hinsichtlich der Bereitstellung oder Verfügbarkeit von SAF; sie legt lediglich die Bedingungen für die Verbreitung bestimmter kommerzieller Mitteilungen fest, wobei die objektiven Merkmale der beworbenen Dienstleistung berücksichtigt werden. Folglich sind etwaige Unterschiede, die sich während der schrittweisen Umsetzung der SAF ergeben können, nicht auf die vorgeschlagenen Rechtsvorschriften zurückzuführen, sondern vielmehr auf die unterschiedlichen praktischen Entwicklungen auf dem europäischen Markt für nachhaltige Kraftstoffe, wie sie vom EU-Gesetzgeber selbst erwartet wurden; dies lässt jedoch nicht den Schluss zu, dass eine Diskriminierung vorliegt, und die nationalen Rechtsvorschriften sind nach wie vor allgemein, objektiv, nicht diskriminierend und verhältnismäßig.

Die Dienststellen der Kommission würden es zudem begrüßen, wenn die Gründe für das Kriterium näher erläutert würden, wonach ein alternatives Verkehrsmittel zur Verfügung stehen sollte, bei dem die Reisezeit die des Verkehrsmittels mit fossilem Brennstoff um nicht mehr als zweieinhalb Stunden überschreitet. Insbesondere werden die spanischen Behörden gebeten, darzulegen, wie diese Maßnahme das Ziel erreicht (und was das Ziel überhaupt ist), inwiefern sie nicht diskriminierend ist, auf welcher Grundlage der Richtwert von zweieinhalb zusätzlichen Stunden festgelegt wurde und inwiefern die Maßnahme nicht restriktiver ist, als zur Behebung der Probleme erforderlich. Die spanischen Behörden werden außerdem gebeten, zu bestätigen, dass bei einer solchen Einzelfallprüfung auch Reisen mit Diesellokomotiven oder konventionell angetriebenen Kraftfahrzeugen berücksichtigt werden.

Die Werbebeschränkung gilt nur, wenn es eine alternative Beförderungsmöglichkeit gibt, die ganz oder teilweise mit nicht-fossilen Energiequellen betrieben wird und mit der dieselbe Fahrt in einer Gesamtzeit zurückgelegt werden kann, welche die entsprechende, ausschließlich mit fossilen Brennstoffen betriebene Verbindung um nicht mehr als zweieinhalb Stunden überschreitet. Dieses Kriterium sorgt dafür, dass die Maßnahme nur dort zur Anwendung kommt, wo dem Nutzer eine aus funktionaler Sicht objektiv vergleichbare Mobilitätsalternative zur Verfügung steht. Damit will man verhindern, dass die Werbebeschränkung Reisen betrifft, bei denen der mit fossilen Brennstoffen betriebene Verkehr nach wie vor die einzige angemessen gleichwertige Option darstellt. Die Verordnung zielt daher darauf ab, eine schrittweise Verlagerung der Nachfrage hin zu Verkehrsträgern mit geringeren Auswirkungen auf das Klima zu fördern, jedoch nur dort, wo eine solche Entscheidung praktisch machbar ist, ohne dass dabei unverhältnismäßige Einbußen bei Erreichbarkeit oder Reisezeit hingenommen werden müssen.
Die Festlegung einer maximalen Zeitdifferenz von zweieinhalb Stunden spiegelt den Ermessensspielraum des spanischen

Gesetzgebers wider, anhand objektiver und überprüfbarer Kriterien die Bedingungen für die Anwendung einer Maßnahme festzulegen, die darauf abzielt, die von der Europäischen Union beschlossenen Ziele zur Dekarbonisierung des Verkehrs zu fördern. Mit diesem Schwellenwert wird nicht versucht, eine absolute wissenschaftliche Grenze festzulegen, ab der eine Transportalternative nicht mehr wettbewerbsfähig wäre, sondern vielmehr darauf, ein einheitliches, vorhersehbares und leicht anwendbares Kriterium im Regelwerk zu schaffen, um zu unterscheiden, wo eine funktional gleichwertige Transportalternative existiert, und wo der ausschließlich mit fossilen Brennstoffen betriebene Verkehr die einzige vernünftigerweise vergleichbare Option bleibt. Diese Option des Gesetzgebers wird durch die vorliegenden technischen Erkenntnisse zum intermodalen Wettbewerb gestützt, wonach die Gesamt-Reisezeit der entscheidende Faktor für die Wahl zwischen Luft- und Schienenverkehr ist. Es zeigt sich, dass der Hochgeschwindigkeitszug eine hohe Substitutionsfähigkeit gegenüber dem Luftverkehr aufweist, solange die Zeitunterschiede in einem vertretbaren Rahmen bleiben.
Die Maßnahme ist zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet, da sie die Werbebeschränkung ausschließlich auf jene Dienstleistungen beschränkt, bei denen eine reale Möglichkeit der Substitution durch Verkehrsmittel mit geringeren Auswirkungen auf das Klima besteht. Sie ist aber auch erforderlich, da ein strengeres Kriterium den Anwendungsbereich der Regelung erheblich verringern und ihre Wirksamkeit untergraben würde. Andererseits könnte ein wesentlich höherer Schwellenwert die Beschränkung auf Reisen ausdehnen, bei denen die verfügbare Alternative für den durchschnittlichen Verwender keine materiell gleichwertige Option mehr darstellen würde. Die Festlegung eines einzigen Zeitparameters gewährleistet zudem die Gleichbehandlung aller Betreiber und verhindert individuelle oder willkürliche Bewertungen auf den einzelnen Strecken, unabhängig vom Luftfahrtunternehmen, vom Infrastrukturbetreiber oder vom alternativen Verkehrsträger. Folglich unterscheidet die Verordnung nicht zwischen Wirtschaftsakteuren, sondern wendet ein objektives, allgemeines und transparentes Kriterium an, das in direktem Zusammenhang mit dem angestrebten Zweck steht. Sie schränkt die Werbung nur in den Fällen ein, in denen eine solche Einschränkung wirksam zur Förderung einer Verkehrsverlagerung beitragen kann, die mit den im EU-Recht festgelegten Zielen der Klimaneutralität vereinbar ist.
Die Festlegung des Schwellenwerts von zweieinhalb Stunden wird objektiv durch die Erfahrungen des Korridors Madrid-Barcelona unterstützt, der als eines der wichtigsten europäischen Beispiele für einen wirksamen Wettbewerb zwischen dem Luftverkehr und dem Verkehr mit Hochgeschwindigkeitszügen gilt. Durch die Inbetriebnahme der Hochgeschwindigkeitsstrecke wurden die Tür-zu-Tür-Reisezeiten erheblich verkürzt, und der Schienenverkehr konnte als vollständig wettbewerbsfähige Alternative zum Luftverkehr gestaltet werden. Das führte zu einer groß angelegten Verkehrsverlagerung zugunsten der Schiene, ohne dass die Erbringung von Luftverkehrsdiensten eingeschränkt werden musste. Diese Erfahrung zeigt, dass die Zeit, sofern der Zeitunterschied zwischen den beiden Verkehrsmitteln in einem vertretbaren Rahmen bleibt, kein entscheidendes Hindernis mehr für die Wahl der umweltfreundlichen Alternative darstellt. Dagegen gewinnen andere Faktoren – wie Taktfrequenz, Komfort, Erreichbarkeit der Haltestellen, Zuverlässigkeit oder Preis – bei der Entscheidung der Nutzer zunehmend an Bedeutung. In diesem Zusammenhang stellt ein maximaler Unterschied von zweieinhalb Stunden keine willkürliche Wahl dar, sondern zeigt die Absicht, die Maßnahme auf diejenigen Routen zu beschränken, auf denen der intermodale Wettbewerb echt und wirksam ist. So gilt die Werbebeschränkung nur, wenn es eine funktional gleichwertige Beförderungsalternative gibt, die objektiv in der Lage ist, die Nachfrage zu befriedigen. Andererseits bleibt die volle Freiheit erhalten, Werbung für die Dienste zu machen, wo eine solche Gleichwertigkeit nicht besteht.
Die Verordnung steht auch im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da sie die am wenigsten beschränkende Maßnahme zur Erreichung des verfolgten Ziels des Allgemeininteresses darstellt. Tatsächlich verbietet sie nicht die Erbringung der betreffenden Verkehrsdienste, noch schränkt sie den Marktzugang ein. Sie knüpft nicht die Eröffnung von Strecken an Bedingungen, noch greift sie in die Freiheit der Betreiber ein, Preise festzulegen oder ihre Geschäftstätigkeit zu organisieren. Die Maßnahme schränkt nur dort die kommerzielle Werbung für bestimmte Dienste ein, wo objektive Umstände den Schluss zulassen, dass dem Nutzer eine funktional gleichwertige und deutlich emissionsärmere Mobilitätsalternative zur Verfügung steht. Mit dem Eingriff des Gesetzgebers wird somit ein angemessenes Gleichgewicht zwischen dem Schutz der von der Union verfolgten Umweltziele und der Achtung der unternehmerischen Freiheit und der Dienstleistungsfreiheit hergestellt, indem die Beschränkung auf das zur Gewährleistung ihrer Wirksamkeit erforderliche Minimum beschränkt wird.
Ebenso wird bestätigt, dass bei jeder Einzelfallprüfung der Einsatz von Diesellokomotiven oder konventionellen Kraftfahrzeugen berücksichtigt wird.

Abschließend werden die spanischen Behörden gebeten, zu klären, ob das Werbeverbot auch für andere Verkehrsträger und den Luftverkehr gilt, und zu erläutern, wie ein solches Werbeverbot für die verschiedenen Verkehrsträger (d. h. Reisen mit dieselbetriebenen Zügen, konventionellen Kraftfahrzeugen oder Schiffen) umgesetzt würde.

Das im APL vorgesehene Werbeverbot würde für alle Arten von Verkehrsmitteln gelten, wobei die vorhandenen Alternativen und der für die betreffenden Reisen verwendete Kraftstoff jeweils im Einzelfall zu prüfen wären.

Zweite Zusatzbestimmung – Verpflichtung zur Unterrichtung der Kommission über Preisgestaltungsmaßnahmen im Luftverkehr

Der Gesetzentwurf enthält eine Bestimmung, welche die spanischen Behörden verpflichtet, der Kommission alle Maßnahmen zu melden, welche die Preisgestaltungsfreiheit im Luftverkehr beeinträchtigen, da solche Maßnahmen mit dem EU-Recht im Einklang stehen müssen.

Die Dienststellen der Kommission fordern die spanischen Behörden auf, klarzustellen, auf welcher Rechtsgrundlage eine solche Notifizierungspflicht besteht und auf welcher Rechtsgrundlage die Kommission als Reaktion auf diese Notifizierung tätig werden kann.

Die Notifizierung würde im Einklang mit Artikel 21 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft erfolgen, die ein Verfahren für die vorherige Notifizierung von Sofortmaßnahmen eines Mitgliedstaats vorsieht, wenn diese die Ausübung von Verkehrsrechten einschränken oder an Bedingungen knüpfen könnten.

****

Europäische Kommission
Allgemeine Kontaktinformationen Richtlinie (EU) 2015/1535
email: grow-dir2015-1535-central@ec.europa.eu